



N° 3173

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 septembre 2026.

PROPOSITION DE LOI

visant à abroger le dispositif des amendes forfaitaires délictuelles,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Thomas PORTES, M. Abdelkader LAHMAR, Mme Mathilde PANOT, Mme Nadège ABOMANGOLI, M. Laurent ALEXANDRE, M. Gabriel AMARD, Mme Ségolène AMIOT, Mme Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, M. Raphaël ARNAULT, Mme Anaïs BELOUASSA-CHERIFI, Mme Shéhérazade BENTORKI, M. Ugo BERNALICIS, M. Christophe BEX, M. Carlos Martens BILONGO, M. Manuel BOMPARD, M. Idir BOUMERTIT, M. Louis BOYARD, M. Pierre-Yves CADALEN, M. Aymeric CARON, M. Sylvain CARRIÈRE, Mme Gabrielle CATHALA, M. Bérenger CERNON, Mme Sophia CHIKIROU, M. Hadrien CLOUET, M. Éric COQUEREL, M. Jean-François COULOMME, M. Sébastien DELOGU, M. Aly DIOUARA, Mme Alma DUFOUR, Mme Karen ERODI, Mme Mathilde FELD, M. Emmanuel FERNANDES, Mme Sylvie FERRER, M. Perceval GAILLARD, Mme Clémence GUETTÉ, Mme Zahia HAMDANE, Mme Mathilde HIGNET, M. Andy KERBRAT, M. Bastien LACHAUD, M. Maxime

LAISNEY, M. Arnaud LE GALL, M. Antoine LÉAUMENT, Mme Élise
LEBOUCHER, M. Aurélien LE COQ, M. Jérôme LEGAVRE, Mme Sarah
LEGRAIN, Mme Claire LEJEUNE, Mme Murielle LEPVRAUD, Mme Élis
MARTIN, M. Damien MAUDET, Mme Marianne MAXIMI, Mme Marie
MESMEUR, Mme Manon MEUNIER, M. Jean-Philippe NILOR, Mme Sandrine
NOSBÉ, Mme Danièle OBONO, Mme Nathalie OZIOL, M. René PILATO,
M. François PIQUEMAL, M. Loïc PRUD’HOMME, M. Jean-Hugues RATENON,
M. Arnaud SAINT-MARTIN, M. Aurélien SAINTOUL, Mme Ersilia SOUDAIS,
Mme Anne STAMBACH-TERRENOIR, M. Aurélien TACHÉ, Mme Andrée
TAURINYA, M. Matthias TAVEL, Mme Aurélie TROUVÉ, M. Paul VANNIER,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Nous assistons depuis une quinzaine d'années à une dérive autoritaire et répressive inédite. Le pouvoir ne cesse de renforcer les dispositifs de surveillance, de contrôle et de répression aux mains des agents de gendarmerie et de police nationales pour contrôler les comportements au détriment de politiques de sécurité centrées sur la prévention et la tranquillité publique.

Les Amendes forfaitaires délictuelles (AFD), créées en 2016, sont devenues l'outil privilégié de cette dérive. Instaurée par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, et massivement étendue depuis 2019 jusqu'à 91 incriminations en 2024, la procédure de l'AFD s'est construite sur deux promesses : une réponse pénale rapide et un allègement de la charge des juridictions. En effet, ce dispositif permet de condamner et de sanctionner un auteur d'infraction directement par l'agent, sur la voie publique, sans procès, sans juge et donc sans débat contradictoire ni respect des droits de la défense. À ce titre, l'amende forfaitaire délictuelle remet en cause les fondements de la procédure pénale qui reposent sur le débat contradictoire, la prise en compte du contexte et de la situation personnelle, et le droit de se défendre. L'exclusion du juge dans la condamnation fait donc de l'agent verbalisateur l'acteur central de la répression sur la voie publique, laissant les individus seuls face à l'arbitraire de l'agent. L'AFD est une anomalie d'un système pénal fondé sur la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. En effet, les délits doivent être constatés par un juge, un tiers indépendant, qui garantit un débat contradictoire et la possibilité pour l'accusé de se défendre librement et sans contrainte. Ce pouvoir exceptionnel entre les mains de l'agent va ainsi à l'encontre du principe de sûreté qui protège les individus contre les décisions discrétionnaires.

Les conséquences du développement des AFD sont dramatiques. En plus d'être inefficaces, elles renforcent l'arbitraire des agents et donc la violence institutionnelle à l'égard des populations les plus touchées par les contrôles, les jeunes hommes racisés en situation de précarité. Par la même, elle accentue la précarisation de ces populations : multiverbalisation, surendettement, renforcement des discriminations raciales et sociales, répression accrue de l'espace public. La présente proposition de loi tire les conséquences de ce triple constat et propose d'abroger purement et simplement les amendes forfaitaires délictuelles.

Les dérives de l’amende forfaitaire : multiverbalisation, exclusions sociales et aggravation des discriminations raciales

La fonction première de l’amende forfaitaire contraventionnelle ou délictuelle est de renforcer les pouvoirs de coercition de l’agent verbalisateur dans l’espace public. C’est un outil particulièrement efficace pour effectuer ce contrôle. Il met alors les individus contrôlés face à l’arbitraire des agents, et renforce les biais sources des dérives existantes dans la police.

Il est en effet faux de considérer que l’agent n’agit qu’en cas de constat immédiat d’une infraction, le sociologue Howard Saul Becker le montrait déjà dans les années 1960 : l’agent a un panel d’outils répressifs qu’il décide ou non d’activer, non pas en fonction de la survenance d’un fait infractionnel, mais en raison d’éléments extérieurs. La Défenseure des droits a établi que les jeunes hommes perçus comme noirs ou arabes ont 20 fois plus de risques de faire l’objet d’un contrôle d’identité que le reste de la population ⁽¹⁾. M Didier Fassin abonde en ce sens et montre que les routines de l’institution sont racisées et que la police agit différemment selon les contextes et les lieux dans lesquels elle intervient. Il en donne un exemple concret lors de son enquête auprès de la Brigade anti criminalité (BAC) en ce qui concerne la lutte contre les stupéfiants : ignorance volontaire de la consommation flagrante aux abords des soirées étudiantes et recherche active et invasive dans les quartiers populaires et à l’encontre des populations racisées ⁽²⁾.

Chaque amende forfaitaire est ainsi le lieu d’un choix de police dépourvu de supervision judiciaire a priori, une justice pénale directement dictée par l’agent verbalisateur, là où sont précisément présentes les personnes les moins à même de contester. L’arbitraire est d’ailleurs largement documenté dans le cadre des Amendes forfaitaires contraventionnelles et délictuelles (AFD). Le rapport publié le 17 juin 2026 par Human Rights Watch, (RE)Claim et la Maison communautaire pour un développement solidaire, intitulé « *Payer le prix du harcèlement policier – Des amendes discriminatoires visant les jeunes Noirs et Arabes en France* », documente largement les pratiques abusives de la part de la police qui dispose d’un outil aisément mobilisable supplémentaire pour contrôler les jeunes racisés. Le rapport montre par exemple plusieurs cas de

1 Défenseur des droits, *Enquête sur l’accès aux droits sur les relations entre police et population : que retenir ?*, 2^e ed., juin 2025

2 Didier Fassin, « *Pouvoir discrétionnaire et politiques sécuritaires. Le chèque en gris de l’Etat à la police* », Actes de la recherche en sciences sociales, n°201-202, p. 76.

personnes sanctionnées alors même qu’elles n’étaient pas sur le territoire au moment des faits, ainsi que des cas dans lesquels les agents poussent l’individu à commettre l’infraction, comme Djibril qui se retrouve forcé à poser sa canette par terre par les agents pour ensuite être sanctionné pour dépôt de déchet.

Cet arbitraire et les abus des agents sont corroborés par le rapport sur les amendes forfaitaires délictuelles de la Cour des comptes qui montre qu’un tiers des 79 % d’amendes forfaitaires contestées et classées sans suite le sont en raison de « l’absence d’infraction ».

Par ailleurs, le pouvoir discrétionnaire des agents verbalisateurs a pour conséquence de créer des situations de multiverbalisation particulièrement graves et inacceptables dans un État de droit. Ce phénomène illustre avec acuité la dimension sociale de la dérive autoritaire des dernières années et l’aggravation des discriminations raciales et économiques qui en découlent.

Les sociologues Mme Aline Daillère et Mme Magda Boutros montrent dans un rapport publié par la Défenseure des droits que le recours aux Amendes forfaitaires contraventionnelles ou délictuelles (AFD) favoriserait le phénomène de multiverbalisation, c’est-à-dire « *le fait d’être l’objet d’amendes ciblées et répétées par les forces de l’ordre* ». Cette pratique n’est pas isolée mais devient massive notamment à l’encontre des populations « *constituant le « gibier de police » (Jobard, 2010), en particulier les jeunes hommes de milieux populaires issus de l’immigration post-coloniale* »⁽³⁾, les individus pouvant être verbalisés plusieurs fois par semaine, voire par jour, voire minute par minute, pour des infractions mineures, telles que des crachats, des jets de déchets ou encore des nuisances sonores ; parfois sans même croiser les policiers qui les verbalisent à distance depuis leur véhicule.

La multiverbalisation a pour conséquence d’enfermer les personnes dans des spirales de précarisation desquelles elles ne sortent pas. Certaines dettes d’amendes cumulées peuvent atteindre près de 30 000 euros, ce qui génère de lourdes conséquences sociales et économiques pour les individus touchés, notamment pour les plus jeunes. Le rapport de Human Rights Watch, (RE)Claim et de la Maison communautaire pour un développement solidaire montre l’enlisement dans la précarité que provoque ce surendettement. Les personnes se retrouvent accablées par les courriers du Trésor public et elles subissent des saisies sur leur compte « *accompagnées*

3 Aline Daillère, « La peine de multiverbalisation. Conséquences des amendes répétées sur les jeunes des milieux populaires », *Déviance et société*, 2025/3 Vol. 49

de frais bancaires, des ponctions sur leur salaire, voire la confiscation d'allocations-chômage ou d'indemnités de maladie » ⁽⁴⁾. Certains individus se trouvent obligés de fermer leurs comptes bancaires ou de travailler au noir pour échapper au recouvrement des dettes.

Malgré les dérives certaines des amendes forfaitaires, le Gouvernement se contente de répondre que les individus disposent toujours du droit de contester devant le juge les amendes ainsi prononcées. Or, c'est feindre d'ignorer que les personnes les plus touchées par ces amendes abusives sont souvent celles dont le « capital procédural » est le moins important, c'est-à-dire celles dont les capacités, tant matérielles que sociales, d'accéder à un juge pour faire valoir leurs droits sont les plus faibles. En l'absence concrète d'accès au juge, la répression sociale est à son comble. Le développement de l'amende forfaitaire délictuelle traduit bien la dérive autoritaire d'un pouvoir qui ne dispose plus que de la répression pour agir.

L'industrialisation du recours aux amendes forfaitaires délictuelles : une politique pénale inefficace, menée sans juge

Les amendes forfaitaires délictuelles et leur développement accompagnent cette politique de répression. Elles sont désormais émises en masse, et le Gouvernement élargit continuellement le champ des délits susceptibles d'être sanctionnés par de telles amendes.

Dans son rapport d'avril 2026 relatif au bilan des amendes forfaitaires délictuelles, la Cour des comptes dresse un constat inquiétant. Entre 2019 et 2024, le recours à l'amende forfaitaire délictuelle s'est en effet massifié et a été multiplié par neuf, passant de 57 300 à 499 900. Il représente aujourd'hui 10 % des délits enregistrés. L'expansion continue et la massification du recours aux AFD procèdent d'une logique d'industrialisation de la répression : produire des sanctions en série, au moindre coût et sans magistrat. Le Gouvernement y voit à ce titre une forme de réussite, car selon son analyse les comportements délictuels étant quantitativement plus réprimés, le dispositif est donc efficient.

Or, cette massification n'est pas sans conséquence sur l'effectivité même du dispositif. La Cour des comptes montre que l'augmentation du nombre d'AFD a déplacé l'engorgement des tribunaux vers les parquets

4 Polloni, C. (2026, 17 juin). Un rapport associatif dénonce les « amendes discriminatoires » infligées à des adolescents. *Mediapart*. <https://www.mediapart.fr/journal/france/170626/un-rapport-associatif-denonce-les-amendes-discriminatoires-infligees-des-adolescents?xtor=CS3-5>

chargés de contrôler la régularité des amendes. L'antenne du parquet de Rennes a ainsi vu son taux effectif de contrôle passer de 93,1 % à 69,9 % entre 2021 et 2024. Le taux d'irrégularité a d'ailleurs été multiplié par quatorze, passant de 0,6 % à 8,6 %. Enfin, près de 79 % des contestations aboutissent à un classement sans suite de la part des parquets locaux, dont un tiers pour absence d'infraction. De plus, la Cour montre que près des deux tiers des amendes prononcées ne sont jamais effectivement recouvrées. La Cour explique ainsi que les taux de paiement et de recouvrement s'établissent respectivement à 24,1 % et 17,5 % pour les amendes majorées, « *bien plus bas que ceux des contraventions* ».

Malgré le constat de l'échec des AFD, le pouvoir ne cesse de renforcer le dispositif.

Le projet de loi relatif à l'extension des prérogatives, des moyens, de l'organisation et du contrôle des polices municipales et des gardes champêtres débattu en commission à l'Assemblée nationale en avril 2026 propose d'étendre à la police municipale le pouvoir de dresser des amendes forfaitaires délictuelles. Ce dispositif aura pour conséquence d'accentuer le phénomène de multiverbalisation car il localise la politique pénale au niveau du pouvoir politique de la commune et pour des raisons politiques et électorales, il risque de favoriser la répression sur des populations considérées comme indésirables par le pouvoir communal.

La loi n° 2026-768 du 18 août 2026 visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens est à ce titre significative, elle a aggravé le montant des amendes pour les délits d'usage de stupéfiants. En 2024, 39 % des AFD prononcées étaient relatives à l'usage de stupéfiants. Cette politique est délétère d'abord en raison de son inefficacité contre le trafic de stupéfiants. Elle se focalise en effet sur le consommateur ou le petit dealer au détriment du haut du spectre de la criminalité organisée. Mais ensuite, cette politique favorise la multiverbalisation des populations les plus exposées à ce phénomène. Elle enferme ainsi le consommateur dans une logique purement répressive à défaut d'une politique de prévention et elle réprime les « petites mains du trafic » déjà exploitées par les réseaux de criminalité organisée. Enfin, cette loi aggrave les conséquences de l'amende forfaitaire délictuelle en inscrivant automatiquement la condamnation dans le bulletin n° 2 du casier judiciaire. Par ce dispositif, le Gouvernement donne un pouvoir d'exclusion sociale supplémentaire aux agents. L'inscription au bulletin n° 2 a en effet des conséquences sur

l'accès à certains emplois et renforce ainsi la précarisation des personnes concernées.

Ainsi, les récentes analyses et études sur l'AFD la présentent comme un outil de sanction pénale produisant une masse d'amendes irrégulières, sans juge. Ces amendes ne produisent donc aucune justice ; elles accompagnent avant tout une politique sécuritaire dont la fonction est celle du contrôle des corps et de l'espace public.

Face à l'ensemble de ces constats, nous considérons que l'AFD doit être retirée de notre arsenal pénal. Cette suppression est urgente et doit être appliquée immédiatement. Elle doit être un premier pas vers la fin du phénomène de multiverbalisation. Au pouvoir en 2027, nous mettrons définitivement fin aux pratiques abusives et discriminatoires dans la police. Il est temps de recentrer l'activité policière sur son rôle principal d'enquête sur le temps long et de revenir à une véritable politique de tranquillité publique fondée sur la désescalade et la prévention dans l'espace public. Par ailleurs, nous prendrons les mesures nécessaires pour amnistier les personnes condamnées abusivement par voie d'amendes forfaitaires délictuelles.

L'article unique propose ainsi d'abroger la section 9 du chapitre 1^{er} du Titre II du Livre II du code de procédure pénale.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

La section 9 du chapitre 1^{er} du titre II du livre II du code de procédure pénale est abrogée.